

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 588/2019

Urteil vom 5. August 2020

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Kneubühler, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Müller, Merz,
Gerichtsschreiber Gelzer.

Verfahrensbeteiligte
A. _____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Lukas Wolfer,

gegen

Tiefbauamt Obfelden.

Gegenstand
Verkehrsordnung (Verkehrsberuhigung),

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, vom 19. September 2019 (VB.2019.00074).

Sachverhalt:

A.
A. _____ ist Inhaber der Einzelfirma "B. _____" mit Sitz in Obfelden, die gemäss dem Handelsregistereintrag namentlich das Erledigen von Arbeiten bezweckt, die mit Bau- und Landwirtschaftsfahrzeugen ausgeführt werden können.

B.
Im Anzeiger aus dem Bezirk Affoltern vom 7. September 2018 wurde mitgeteilt, das Tiefbauamt Obfelden habe am 3. September 2018 verfügt, dass an der Bächlerstrasse im Bereich der Hausnummern 17/18 zwei Umfahrungsbögen als Verkehrsberuhigungsmassnahme in der Tempo-30-Zone montiert werden. Dagegen erhob A. _____ am 21. September 2018 unter Verwendung von Korrespondenzpapier der Einzelfirma "B. _____" bei der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich Rekurs. Darin brachte er namentlich vor, die geplanten Umfahrungsbögen führten zu einem für grosse landwirtschaftliche Maschinen nicht mehr passierbaren Engpass, obwohl solche Maschinen durch die Bächlerstrasse auf die Felder im Bereich Schützenmattstrasse und in den Wald hinter dem Schützenhaus fahren müssten.

Die Sicherheitsdirektion überwies den Rekurs an das Baurekursgericht des Kantons Zürich, das darauf mit Entscheid vom 11. Dezember 2018 nicht eintrat. Zur Begründung führte es insbesondere aus, um vom Domizil der Einzelfirma "B. _____" auf die Felder im Bereich Schützenhausstrasse und in den Wald hinter dem Schützenhaus zu gelangen, müsse die fragliche Stelle gar nicht passiert werden, weshalb eine legitimationsbegründende Betroffenheit dieser Einzelfirma nicht erkennbar sei.

A. _____ focht diesen Entscheid mit Beschwerde an, die das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich mit Urteil vom 19. September 2019 abwies.

C.
A. _____ erhebt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit den Anträgen, das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 19. September 2019 aufzuheben und die Sache zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz oder eventuell an das Baurekursgericht zurückzuweisen. Auf Antrag des Beschwerdeführers erkannte das Bundesgericht der Beschwerde mit Präsidialverfügung vom 12. Dezember 2019 die aufschiebende Wirkung zu.

Die Vorinstanz beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Erwägungen:

1.

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid betreffend eine Verkehrsanordnung. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG; Urteil 1C 618/2018 vom 20. Mai 2019 E. 1). Der Beschwerdeführer ist beschwerdelegitimiert, da er am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ein schutzwürdiges Interesse daran hat, bezüglich der vorinstanzlichen Bestätigung des Nichteintretensentscheids des Baurekursgerichts die Verletzung von Verfahrensrechten zu rügen, deren Missachtung eine formelle Rechtsverweigerung darstellt (Art. 89 Abs. 1 BGG; BGE 138 IV 78 E. 1.3 S. 80; 137 II 305 E. 2 S. 308; Urteil 1C 547/2019 vom 16. April 2020 E. 1.3; je mit weiteren Hinweisen). Da die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen gegeben sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

2.1. Die Vorinstanz erwog zusammengefasst, gemäss § 21 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG) sei zum Rekurs berechtigt, wer durch die Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Obwohl die Rekurslegitimation grundsätzlich von Amtes wegen festzustellen sei, hätten die Rechtsuchenden diese zu substantzieren, wenn sie nicht offensichtlich sei. Auch nicht rechtskundige Parteien hätten in der Rekursbegründung darzulegen, welchen persönlichen, konkreten Nachteil sie mit dem Rechtsmittel abwenden wollen.

Der Beschwerdeführer habe zwar in seinem Rekurs nicht angegeben, er bewirtschaftete die von ihm genannten Felder und Waldgebiete selber. Jedoch bezwecke sein Einzelunternehmen gemäss dem Handelsregisterauszug unter anderem die Erledigung von Arbeiten, die mit Landwirtschaftsfahrzeugen ausgeführt werden. Vor diesem Hintergrund sei davon auszugehen, er habe den Rekurs zur Wahrnehmung eigener Interessen erhoben. Vom Domizil seines Einzelunternehmens aus müsse die streitbetreffende Stelle unbestrittenermassen nicht passiert werden, um auf die vom Beschwerdeführer bewirtschafteten Felder zu gelangen. Weshalb er von den geplanten Umfahrungsbögen dennoch betroffen sein könnte, ergebe sich nicht aus der Rekurschrift, da darin nicht ausgeführt werde, wo er die zur Bewirtschaftung der Felder notwendigen Landwirtschaftsfahrzeuge parkiere. Damit gehe aus der Rekurschrift die Rekurslegitimation nicht rechtsgenügend hervor.

Erst im vorinstanzlichen Verfahren bringe der Beschwerdeführer vor, seine landwirtschaftlichen Fahrzeuge befänden sich auf dem Grundstück Kat.-Nr. 3766 in Obfelden. Von dort aus müsste die streitbetreffende Strassenstelle zwar möglicherweise passiert werden, um zu den erwähnten Feldern sowie zum Wald zu gelangen. Da die Rechtsmittellegitimation aber bereits im Verfahren vor der ersten Rechtsmittelinstanz substantziiert darzulegen sei und im Beschwerdeverfahren nicht nachgeholt werden könne, müssten diese Ausführungen jedoch unberücksichtigt bleiben.

Die Darlegung der legitimationsbegründenden Umstände, soweit diese nicht ohne Weiteres ersichtlich seien, gehöre zur Rechtsmittelbegründung gemäss § 23 Abs. 1 VRG. Wenn die Rekurschrift diesen Anforderungen nicht genüge, sei nach § 23 Abs. 2 VRG dem Rekurrenten eine kurze Frist zur Behebung des Mangels anzusetzen. Kein Mangel im Sinn von § 23 Abs. 2 VRG liege aber vor, wenn eine Begründung zwar vorhanden sei, sich jedoch als fehlerhaft, untauglich oder sachlich unzureichend erweise (ALAIN GRIFFEL, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N. 31 zu § 23 VRG). Da die Rekurschrift des Beschwerdeführers nicht unbegründet, sondern mit einer Begründung eingereicht worden sei, die lediglich im Hinblick auf seine Rekurslegitimation, insbesondere seine Betroffenheit, unzureichend gewesen sei, habe das Baurekursgericht dem Beschwerdeführer keine Nachfrist zur Verbesserung ansetzen müssen. Es habe damit auch nicht gegen das Verbot des überspitzten Formalismus verstossen, weil der Beschwerdeführer auch als juristischer Laie ohne Weiteres in der Lage gewesen wäre, darzulegen, wo er seine landwirtschaftlichen Maschinen parkiere und welchen Weg er zu den von ihm bewirtschafteten Feldern zurücklegen müsse.

2.2. Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz verletze die Grundsätze eines fairen Verfahrens gemäss Art. 29 Abs. 1 BV, wenn sie annehme, eine Nachfristsetzung gemäss Art. 23 Abs. 2 VRG käme nur beim Fehlen einer Begründung und nicht auch bei einer mangelhaften Begründung in Frage. Damit lasse die Vorinstanz ausser Acht, dass die Nachfrist gemäss Art. 23 Abs. 2 VRG rechtsunkundige sowie prozessual unbeholfene Personen vor den Folgen einer nicht bewusst mangelhaften Prozessführung bewahren soll. Eine solche liege vor, da der Beschwerdeführer als

juristischer Laie sich nicht bewusst gewesen sei, dass er zur Begründung seiner Legitimation hätte darlegen müssen, wo er seine Landmaschinen parkiere und welchen Weg er zu den von ihm bewirtschafteten Feldern nehme. Er habe somit seine Legitimation nicht absichtlich mangelhaft begründet, um eine Erstreckung der Rekursfrist zu bewirken. Vielmehr habe er seine persönliche Betroffenheit überhaupt nicht dargetan.

2.3. Der in Art. 29 Abs. 1 BV gewährte Anspruch auf gerechte Behandlung in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen umfasst als Teilgehalt das Verbot der formellen Rechtsverweigerung (BGE 144 II 184 E. 3.1 S. 192). Überspitzter Formalismus als besondere Form der Rechtsverweigerung liegt namentlich vor, wenn die Behörde formelle Vorschriften mit übertriebener Schärfe handhabt oder an Rechtsschriften überspannte Anforderungen stellt und damit die Verwirklichung des materiellen Rechts in unhaltbarer Weise erschwert oder verhindert, weil die strikte Anwendung der Formvorschriften durch keine schutzwürdigen Interessen gerechtfertigt ist (BGE 142 IV 299 E. 1.3.2 S. 304 f.; 142 I 10 E. 2.4.2 S. 11 mit Hinweisen). Ob eine solche Rechtsverweigerung vorliegt, prüft das Bundesgericht frei. Die Auslegung und Anwendung des einschlägigen kantonalen Rechts untersucht es hingegen nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür (BGE 135 I 6 E. 2.1 S. 9; 144 II 184 E. 3.1 S. 192; je mit Hinweisen).

Gemäss § 23 Abs. 1 VRG muss die Rekurschrift einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Nach der Rechtsprechung hat die rekurrierende Partei in der Begründung darzutun, inwiefern der angefochtene Entscheid an einem Mangel leidet und inwieweit er geändert oder aufgehoben werden soll (GRIFFEL, a.a.O., N. 21 zu § 23 VRG; vgl. auch BGE 134 II 244 E. 2.4.2 S. 248). Zudem wird verlangt, dass im Rekurs die legitimationsbegründenden Umstände darlegt werden, wenn diese nicht ohne weiteres ersichtlich sind (GRIFFEL, a.a.O., N. 21 zu § 23 VRG mit Hinweisen; vgl. auch BGE 133 II 249 E. 3.1 S. 251 betreffend Art. 41 BGG). Genügt die Rekurschrift diesen Erfordernissen nicht, so wird gemäss § 23 Abs. 2 VRG dem Rekurrenten eine kurze Frist zur Behebung des Mangels angesetzt unter Androhung, dass sonst auf den Rekurs nicht eingetreten würde. Diese Nachfristsetzung soll der Wahrung der Rechte von nicht oder wenig mit den Verfahrensregeln vertrauten Rechtssuchenden dienen, nicht dagegen Anwälten, die bewusst eine nicht oder ungenügend begründete Rechtsschrift einreichen, um eine Nachfrist für die Begründung zu erwirken, weil dies rechtsmissbräuchlich wäre (BGE 108 Ia 209 E. 2b und c und E. 3 S. 210 ff.; vgl. auch BGE 142 I 10 E. 2.4.7 S. 14;

Urteil 6B 1273/2019 vom 11. März 2020 E. 2.4.4 betreffend die ähnliche Regelung in Art. 385 Abs. 2 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007; je mit Hinweisen). Gemäss dem von der Vorinstanz zitierten Kommentar liegt zwar kein Mangel im Sinn von § 23 Abs. 2 VRG vor, wenn eine Begründung des Rekurses zwar vorhanden ist, sich jedoch als fehlerhaft, untauglich oder sachlich unzureichend erweist (vgl. GRIFFEL, a.a.O., N. 31 zu § 23 VRG). Diese Kommentirstelle bezieht sich jedoch unter Berücksichtigung der dort angerufenen Rechtsprechung offensichtlich nur auf Begründungen, die zwar sachlich unzureichend, aber formell genügend sind und damit ein Eintreten auf das Rechtsmittel erlauben (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts ZH VB.2010.00312 vom 3. November 2010 E. 1 mit Verweis auf KÖLZ/BOSSHART/RÖHL, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl. 1999, N. 6 zu § 54 VRG). Gründe, die ein Abweichen von dieser Rechtsprechung rechtfertigen könnten, nennt die Vorinstanz nicht. Solche sind auch nicht ersichtlich, da diese Rechtsprechung der Zielsetzung von § 23 Abs. 2 VRG entspricht, die nachträgliche Behebung von unfreiwilligen Mängeln zuzulassen, die zu einem Nichteintretensentscheid führen würden.

2.4. Da das Baurekursgericht auf den Rekurs des Beschwerdeführers wegen ungenügender bzw. fehlender Begründung seiner persönlichen Betroffenheit nicht eintrat, liegt nach dem Gesagten - entgegen der willkürlichen Annahme der Vorinstanz - ein Mangel im Sinne von § 23 Abs. 2 VRG vor. Dass der Beschwerdeführer zu seiner persönlichen Betroffenheit in seinem Rekurs bewusst keine bzw. ungenügende Angaben machte, um eine Nachfrist zu erwirken, stellte die Vorinstanz nicht fest. Dies ist auch nicht ersichtlich, da er kein Jurist ist und daher nach der allgemeinen Lebenserfahrung nicht erwartet werden kann, er habe bei der Einreichung seines Rekurses die aus der Begründungspflicht abgeleitete Obliegenheit zur Darlegung der persönlichen Betroffenheit gekannt. Ansonsten wäre er gemäss den vorinstanzlichen Feststellungen zu entsprechenden Darlegungen in der Lage gewesen. Unter diesen Umständen verletzte die Vorinstanz das Willkürverbot und das Verbot des überspitzten Formalismus, wenn sie vom Baurekursgericht nicht verlangte, dem Beschwerdeführer gemäss § 23 Abs. 2 VRG zur Behebung des unfreiwilligen Mangels der fehlenden oder zumindest ungenügenden Begründung seiner persönlichen Betroffenheit eine Nachfrist anzusetzen.

Demnach ist das angefochtene Urteil in Gutheissung der Beschwerde aufzuheben. Zur Wahrung des

Instanzenzugs ist die Sache einerseits an das Baurekursgericht des Kantons Zürich zur Ansetzung einer Nachfrist betreffend die Begründung der Legitimation des Beschwerdeführers und zu neuem Entscheid und andererseits an die Vorinstanz zur Neuverlegung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des kantonalen Verfahrens zurückzuweisen (vgl. Urteil 1C 550/2017 vom 6. Februar 2018 E. 4).

3.

Die Gerichtskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt (Art. 66 Abs. 1 BGG). In Abweichung von dieser Regel sind der unterliegenden Vorinstanz bzw. dem Kanton Zürich keine Kosten zu überbinden (Art. 66 Abs. 4 BGG). Der Kanton Zürich hat jedoch dem anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren eine angemessene Entschädigung zu bezahlen (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

In Gutheissung der Beschwerde wird das angefochtene Urteil aufgehoben und die Sache zur Ansetzung einer Nachfrist betreffend die Begründung der Legitimation des Beschwerdeführers sowie zu neuem Entscheid an das Baurekursgericht des Kantons Zürich und zur Neuverlegung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des kantonalen Verfahrens an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Der Kanton Zürich hat den Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 3'000.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Tiefbauamt Obfelden und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 5. August 2020

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Das präsidierende Mitglied: Kneubühler

Der Gerichtsschreiber: Gelzer